NN 73/2020 (26.6.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-343/2020 od 19. svibnja 2020. i izdvojeno podupiruće mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1434

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku utvrđivanja pretpostavki za raspisivanje referenduma koje je zatražilo najmanje deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, pokrenutom na temelju članaka 87. alineje 2., 95. i 96. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), na sjednici održanoj 19. svibnja 2020., donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da su 1. siječnja 2020., stupanjem na snagu Zakona o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 102/19.) prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma koje je zatražilo 18,97% (708.713) birača u Republici Hrvatskoj u vezi s referendumskim pitanjem:

»Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći

ZAKON O IZMJENAMA ZAKONA O MIROVINSKOM OSIGURANJU

Članak 1.

U Zakonu o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157./13, 151/14., 33/15., 93/15., 120/16. 18/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 62/18 i 115/18) članak 33. mijenja se i glasi:

‘Pravo na starosnu mirovinu ima osiguranik kada navrši 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža.’

Članak 2.

Članak 34. mijenja se i glasi:

‘Pravo na prijevremenu starosnu mirovinu ima osiguranik kada navrši 60 godina života i 35 godina mirovinskog staža.’

Članak 3.

Članak 35. mijenja se i glasi:

‘(1) Pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika ima osiguranik kada navrši 60 godina života i 41 godinu mirovinskog staža osiguranja u efektivnom trajanju.

(2) Pravo na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika ne može steći osiguranik koji je navršio životnu dob iz članka 33., odnosno članka 180. ovog Zakona, kao ni osiguranik koji je navršio životnu dob iz članka 33., odnosno članka 180. ovog Zakona uz sniženje starosne granice prema članku 181. ovog Zakona.’

Članak 4.

U članku 85. stavak 2. mijenja se i glasi:

‘(2) Polazni faktor za određivanje prijevremene starosne mirovine određuje se tako da se polazni faktor iz stavka 1. ovog članka smanjuje za 0,2% svaki mjesec ranijeg odlaska u mirovinu prije navršene dobi osiguranika propisane za stjecanje prava na starosnu mirovinu.’

Članak 5.

U članku 180. stavak 1. mijenja se i glasi:

‘(1) Iznimno od članka 33. ovog Zakona, pravo na starosnu mirovinu stječe osiguranik – žena kada navrši 15 godina mirovinskog staža i

– u 2020. godini – 62 godine i 6 mjeseci života

– u 2021. godini – 62 godine i 9 mjeseci života

– u 2022. godini – 63 godine života

– u 2023. godini – 63 godine i 3 mjeseca života

– u 2024. godini – 63 godine i 6 mjeseci života

– u 2025. godini – 63 godine i 9 mjeseci života

– u 2026. godini – 64 godine života

– u 2027. godini – 64 godine i 3 mjeseca života

– u 2028. godini – 64 godine i 6 mjeseci života

– u 2029. godini – 64 godine i 9 mjeseci života.»

U stavku 2. broj: 13979679852026.' zamjenjuje se brojem: 13979679852029.'.

Članak 6.

U članku 181. stavku 3. broj: 13979679852026.' zamjenjuje se brojem: 13979679852029.'.

Članak 7.

Članak 182. mijenja se i glasi:

'Iznimno od članka 34. ovog Zakona, pravo na prijevremenu starosnu mirovinu stječe osiguranik – žena kada navrši:

– u 2020. godini – 57 godina i 6 mjeseci života i 32 godine i 6 mjeseci mirovinskog staža

– u 2021. godini – 57 godina i 9 mjeseci života i 32 godine i 9 mjeseci mirovinskog staža

– u 2022. godini – 58 godina života i 33 godine mirovinskog staža

– u 2023. godini – 58 godina i 3 mjeseca života i 33 godine i 3 mjeseca mirovinskog staža

– u 2024. godini – 58 godina i 6 mjeseci života i 33 godine i 6 mjeseci mirovinskog staža

– u 2025. godini – 58 godina i 9 mjeseci života i 33 godine i 9 mjeseci mirovinskog staža

– u 2026. godini – 59 godina života i 34 godine mirovinskog staža

– u 2027. godini – 59 godina i 3 mjeseca života i 34 godine i 3 mjeseca mirovinskog staža

– u 2028. godini – 59 godina i 6 mjeseci života i 34 godine i 6 mjeseci mirovinskog staža

– u 2029. godini – 59 godina i 9 mjeseci života i 34 godine i 9 mjeseci mirovinskog staža.'

Članak 8.

Ovaj Zakon stupa na snagu stodvadesetog dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.?

ZA PROTIV«

II. Prijedlog zakona koji bi sadržavao odgovor suprotan odgovoru **»ZA«** na referendumsko pitanje navedeno u točki I. izreke ne smije se uputiti u zakonodavni postupak prije proteka roka od godine dana od dana objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

1. Predmet ovog ustavnosudskog postupka jest zahtjev Hrvatskog sabora, Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav da, zbog manjkavosti Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine« broj 33/96., 92/01., 44/06., 58/06., 69/07., 38/09., 100/16. i 73/17.; u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu), Ustavni sud, u osobitim okolnostima konkretnog slučaja, »utvrdi daljnji tijek referendumskog postupka«, a osobito »vezano za pravno tumačenje zakonskog roka od godine dana u kojemu se ne smiju mijenjati odluke donesene na referendumu«.

Okolnosti konkretnog slučaja sažeto se prikazuju u nastavku obrazloženja.

2. Organizacijski odbor Građanske inicijative »67 je previše« dostavio je 13. lipnja 2019. predsjedniku Hrvatskog sabora zahtjev za raspisivanje državnog referenduma (klasa: 014-02/19-01/01, ur. broj: 361-19-04; u daljnjem tekstu: zahtjev) na kojem će se birači u Republici Hrvatskoj izjasniti o pitanju citiranom u točki I. izreke ove odluke. Uz zahtjev dostavljeni su i potpisi građana prikupljeni od 27. travnja 2019. do 11. svibnja 2019.

Na temelju članka 57. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02., 91/03., 58/04., 69/07. – odluka USRH broj: U-I-4480/2004, 39/08. i 86/08.), predsjednik Hrvatskog sabora tog je dana zahtjev proslijedio Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, kao matičnom radnom tijelu, na daljnje postupanje.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav raspravljao je o zahtjevu na 55. sjednici održanoj 27. lipnja 2019. i predložio, a Hrvatski sabor 12. srpnja 2019. prihvatio, zaključak kojim se poziva Vlada Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača te jesu li se potpisi prikupljali sukladno članku 8.c Zakona o referendumu, kao i da o provedenoj provjeri podnese izvješće Hrvatskom saboru.

Vlada je 3. rujna 2019. dostavila Hrvatskom saboru Izvješće o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača (klasa: 014-02/19-01/03, ur. broj: 65-19-04) kojim je utvrđeno da je procijenjeni broj vjerodostojnih potpisa 708.713 od ukupno 745.486 prikupljenih potpisa birača, a da se nije moglo utvrditi jesu li potpisi birača prikupljani sukladno članku 8.c Zakona o referendumu, jer na potpisnim listama nisu navedena mjesta prikupljanja potpisa.

3. Vlada je 10. listopada 2019. dostavila Hrvatskom saboru Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. 761), kojim su u cijelosti preuzeti prijedlozi iz zahtjeva Građanske inicijative »67 je previše«.

Zakonski prijedlog prihvaćen je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 18. listopada 2019., Zakon o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju objavljen je u »Narodnim novinama« broj 102 od 25. listopada 2019. te je stupio na snagu 1. siječnja 2020.

II. OCJENA USTAVNOG SUDA

4. Imajući u vidu sadržaj zahtjeva Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora da Ustavni sud »utvrdi daljnji tijek referendumskog postupka« koji je inicirala Građanska inicijativa »67 je previše«, moguće je zaključiti da se od Ustavnog suda traži postupanje u okviru njegovih općih nadzornih ovlasti nad državnim referendumom. U tim okvirima i u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja Ustavni sud treba odgovoriti na pitanja:

a) postoji li ustavna obveza raspisivanja referenduma kojeg je inicirala Građanska inicijativa »67 je previše«?;

b) kakvi su pravni učinci donošenja i stupanja na snagu Zakona o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 102/19.)?

5. Odgovarajući na prvo pitanje Ustavni sud polazi od činjenice da konkretno referendumsko pitanje sadrži prijedlog izmjene zakona, konkretno članaka 33., 34., 35., 181. stavak 1., 181. stavak 3. i 182. Zakona o mirovinskom osiguranju kako su te odredbe glasile prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 115/18.), koji je (u relevantnom dijelu) stupio na snagu 1. siječnja 2019.

6. U tijeku procesa usuglašavanja stajališta s relevantnim socijalnim partnerima, u konkretnom slučaju s trima sindikalnim središnjicama: Nezavisnih hrvatskih sindikata, Saveza samostalnih sindikata Hrvatske i Matice hrvatskih sindikata, čiji su predstavnici činili organizacijski odbor Građanske inicijative »67 je previše« – a taj je proces uslijedio već tijekom razdoblja prikupljanja potpisa i nastavio se nakon toga – Vlada je prihvatila sve zahtjeve Građanske inicijative »67 je previše«, izradila odgovarajući zakonski prijedlog koji je prihvaćen u Hrvatskom saboru, te je Zakon o izmjeni Zakona o mirovinskom osiguranju stupio na snagu 1. siječnja 2020.

Time je uvažena volja birača izražena u njihovih 708.713 valjanih potpisa za raspisivanje referenduma. Navedenim postupkom Vlade odnosno Hrvatskog sabora ostvaren je cilj zbog kojega su birači dali svoje potpise za raspisivanje referenduma, pa u takvoj situaciji provedbi referenduma nedostaje pravni smisao te objektivno i razumno opravdanje. Vlada je postupila u duhu zahtjeva koje postavlja Ustav u odnosu na pravila političkog života u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i to je dokaz da se neposredno sudjelovanje birača u procesu donošenja političkih odluka u demokratskom društvu može ostvariti i samim ispunjenjem pretpostavki za održavanje referenduma, a da sam postupak referenduma nije potrebno provoditi.

U opisanoj pravnoj situaciji Ustavni sud utvrđuje da su pretpostavke za održavanje referenduma s ciljem donošenja odluke birača o referendumskom pitanju citiranom u točki I. izreke ove odluke prestale postojati 1. siječnja 2020., stupanjem na snagu Zakona o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju.

7. Na temelju članka 95. Ustavnog zakona, Ustavni sud odlučio je kao u izreci pod točkom I.

8. Odgovarajući na drugo pitanje, Ustavni sud naglašava da Zakon o referendumu koji je danas na snazi ne sadrži jamstvo da Vlada ili drugi ovlašteni predlagatelj zakona neće po proteku nerazmjerno kratkog vremena ponovno predložiti izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju u sadržaju koji bi poništio učinke postignute izjašnjavanjem birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma odnosno prihvaćanje prijedloga Građanske inicijative »67 je previše« od Vlade i Hrvatskog sabora.

Naime, člankom 8. Zakona o referendumu uređeni su minimalni rokovi koji, u tom smislu, obvezuju državna i javna tijela odnosno građanske inicijative, ali samo za slučaj kada je referendum održan (i na njemu jest ili nije donesena predložena odluka). Članak 8. Zakona o referendumu glasi:

»Članak 8.

Odluka donesena na referendumu obvezatna je.

Nadležno tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma, nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu.

O istom pitanju, odnosno pitanjima ne može se ponovno raspisati referendum prije proteka roka od šest mjeseci od dana održanog referenduma.

Odredba stavka 2. ovoga članka ne odnosi se na slučaj obveznog raspisivanja referenduma iz članka 3. stavka 4. i 5. ovoga Zakona.«

U konkretnom slučaju referendum nije održan i odluka o izmjeni Zakona o mirovinskom osiguranju nije donesena na referendumu, već je Hrvatski sabor u zakonodavnoj proceduri donio Zakon o izmjeni Zakona o mirovinskom osiguranju.

Međutim, ustavni položaj Hrvatskog sabora kao suverenog zakonodavnog tijela, kako je uređen člancima 2. stavkom 4. i 70. Ustava, ne dopušta zanemarivanje ili izigravanje volje birača općenito, a napose kada je ta volja dostatnim brojem valjanih potpisa jasno izražena u postupku izjašnjavanja o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma te kada je to izjašnjavanje i bilo povod donošenju određenog